

李可星,刘向南.程序性权利保障对被征地农民可行能力的影响问题研究进展[J].黑龙江农业科学,2020(6):134-138.

程序性权利保障对被征地农民可行能力的影响问题研究进展

李可星,刘向南

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘要:征地是支撑工业化、城市化用地需求的关键制度依托,但长期以来,作为原土地产权主体的农民集体,难以合理获得土地增值所带来的福利。已有研究表明,规范征地程序、保障程序性权利运行,能有效增强农户的满意度及其所获补偿的水平,但是对于其影响的内在机制却鲜有深入的揭示。鉴于征地过程中最有动力保障农民权益的是其自身,在这个意义上,本文试图以程序性权利的保障能否以及如何提升农民保护自身权益的能力,作为切入的视角,基于森的可行能力理论,从被征地农民“可行能力”的内涵与构成、保障被征地农民有效参与征地过程的程序性权利以及程序性权利对“可行能力”的影响机制3个方面对既有的研究进展进行综合的梳理和评述,以期为深化征地制度改革的研究理论和政策实践提供有益参考。

关键词:可行能力;土地征收;征地补偿;程序性权利

改革开放以来,伴随着我国工业化和城镇化进程的加速推进,各类城市建设用地不断增加,征地矛盾日益突出,被征地农民基本的土地权益难以得到充分保障。已有的征地制度改革探索较多关注了征地目的性、补偿标准等“自上而下”的改革逻辑问题,但鉴于征地本身作为一种强制性收买,仍然是以市场原则的商品交换关系为基础的^[1],被征地农民在征地中的意愿和参与因素不应被忽视。近年来,围绕着规范征地程序、赋予农民程序性权利,理论界开始更多关注到征地过程中农民参与和协商民主的重要作用。研究表明,农民程序性权利的保障有助于提高其对征地的满意度以及所获的补偿水平^[2];2019年新修正的《土地管理法》中也强化了听取被征地农民意见、尊重农民意愿等程序性条款。但如何评价农户在征地过程中参与并维护自身权利的能力,程序性权利的保障是否通过改善此类能力最终增强了农民对政策的满意度,对此类问题仍缺乏深入的探索,因此,本文在森的理论框架下,探究程序性权利是否以及如何提升了农民的可行能力,注重为征地中的弱势群体考虑,以期为征地程序的规范和改革问题提供深入的理论参考。

1 被征地农民可行能力的内涵与构成

1.1 被征地农民可行能力的内涵探讨

阿玛蒂亚·森于20世纪80年代提出了可行能力理论,所谓可行能力,森在《以自由看待发展》一书中认为是个体有可能实现的、各种可能的功能性活动的组合。从客观上看,“可行能力”是构成人的有价值的生活的“功能性活动”,这些活动既涵盖衣食住行等基本需求,也包含相对高级一层的社交需求^[3]。在征地中,农民通过各种可能的功能性活动,比如补偿谈判、参与村民大会表达诉求、利用各种社会资源来维护自身权益,以实现不同生活方式的自由,就是可行能力的表现。

从主观上看,可行能力以自由为核心,凸显对弱势群体的关怀。它要求人们主导自己的生活,自由地选择生活方式而不是去适应环境^[4],这具有很强的理论和现实意义。在征地过程中,农民相对于基层政府恰好具有类似的特征,要保障其正当的权益,如何提升被征地农民主导自身生活的可行能力也就具有了现实的政策价值。

综上,被征地农民“可行能力”的本质是通过参与、谈判等各种功能性活动,努力争取自身权益的能力。籍由这种能力,被征地农民得以保障个体选择自身生活方式的自由,进而改善对征地过程的满意度。

1.2 被征地农民可行能力的构成

1.2.1 可行能力一般构成维度的研究 尽管阿玛蒂亚·森的可行能力理论为研究福利问题提供了一个得到广泛认同的理论基础,但他并没有为

收稿日期:2020-03-10

基金项目:国家社科基金一般项目(19BGL163)。

第一作者:李可星(1999-),女,在读硕士,专业方向为土地资源管理。E-mail:854583499@qq.com。

通信作者:刘向南(1976-),男,博士,副教授,从事土地经济与资源管理研究。E-mail:lxn@njau.edu.cn。

可行能力的实现提供一个明确的内容清单。国外学者对其可行能力理论的应用和发展相对较早,Barokas^[5]选取了健康生活、足够住房、物质福利、社会与情绪的支持作为衡量福利的4个方面的功能性活动;Grasso^[6]确认了个人福利与身体和心理健康、教育和培训、社会互动3个维度作为功能性活动清单。国内学者近年来从理论和实证上围绕可行能力的内涵对功能性活动及其指标的选取也做出了有益探索。为了探究武汉市被征地农民的福利水平,高进云等^[7]从收支状况、社会保障、居所情况、社区生活、心理和环境6个角度着手。徐玮等^[8]从政治自由、经济条件、社会机遇、透明性担保和防护性保障5个方面来分析农民工的可行能力。综合国内外学者的研究,不难发现,可行能力的构成划分取决于具体的研究对象和研究问题,不太具有基础性和一般性,应该根据研究对象和研究问题的不同,选择相适宜的功能性活动指标进行考察。

1.2.2 征地过程中农民可行能力的3个维度

征地过程中,农民可行能力的维度是多重的。其中,资源利用能力是一个重要的维度。于莲等^[9]认为资源利用能力是指通过搜集信息、人际关系等各类资源,以维护自身合法权利的本领。卢圣华等^[10]在研究中发现,人们发展与生活水平的提升是由个体关系网络来提供资源与机会。唐为等^[11]认为,社会网络帮助人们借助他人的资源获取利益,也与上述观点不谋而合。即使各地规定了统一的补偿安置标准,但若是缺乏关系网络这块敲门砖,特别是联系密切的亲缘、业缘关系,便会存在利益倾斜、分配先后等问题。因此,村民之间通过加强信息的沟通与交流,扩大个体关系网络规模,加强资源利用能力,就可能更好地维护自己的权利。

机会选择能力是另一重要的维度。Kenneth等^[12]认为个人实际具有的能力为其追求其他事物提供机会。而农民在医疗保险、教育程度等方面接受的安排,能够影响其生活的自由程度和参加经济、政治生活的程度。张宏伟^[13]发现当前我国农民素养普遍较低,民主法治意识薄弱,导致机会的选择和把握能力较弱。因而,合理制度的设计,公平机会的搭建,对于提高被征地农户的机会选择能力来说必不可少。

此外,为争取自己的合法权利,与村集体、政府等进行沟通和协商不可少,因此,表达沟通能力应该构成可行能力的第三维度。高韧^[14]指出表

达沟通能力在征地过程中指农户为争取自己的合法权利与村集体、政府等进行的沟通和协商。汪晖等^[15]调查发现通过有效的表达沟通,征地补偿水平会比政府规定的最低标准提高37.2%。但实际上,孟雷等^[16]发现,农民群体的弱势现状难以改变,谈判能力受到农村整体文化素质和民主法制观念的影响仍比较落后。因此,给予农民平等的表达沟通权利,畅通利益诉求渠道,才能有效提升表达沟通能力。

2 征地过程中的程序性权利及其对农民权益的保障

2.1 程序性权利的概念与内涵

程序性权利的概念主要来自于法学领域,徐亚文认为它是指“人作为程序主体在实现或为保障实体权利不受侵害所享有的权益”^[17]。关于其内涵,从工具意义的角度来讲,程序性权利是实现和保障实体权利的手段,它派生于实体性权利,以权利的形式存在,但又不直接涉及实体的利益和需要。同时,它也是制约权力主持者的手段^[18]。如同罗尔斯在《正义论》中形象地把公正程序喻为“切蛋糕”的规则:只有规定切蛋糕的人最后拿蛋糕,才能确保均匀切块,所以说,规范程序规则有利于保障实体权利。程序性权利的工具意义主要体现在保障实体性权利和制约权力两方面。

从价值意义的角度看,程序性权利包括参与、个人尊严、理性、平等和程序等价值^[19]。丁建军^[20]认为人权的保障需要以程序性权利保障为前提,这是由于法律会按照程序性权利的内在规定性,以公平的、富有尊严的方式来对待当事人,因此,能够较好地保障人权。综上,可以从工具和价值两方面去探讨程序性权利。

本文探讨的征地中的程序性权利主要是指被征地农民根据法律、法规,提出某种主张来尽可能充分地参加征地程序,行使、保障和实现自己的权利。霍亚楠等^[21]认为要想获得公平、公正的征地程序,必须赋予被征地农民相对公平的地位,进而维护其程序性权利。这不但有助于被征地农民满意度的提升、化解征地矛盾与纠纷,还有益于社会的稳固与和谐。

2.2 征地过程中程序性权利的构成及对农民权益的保障路径

关于征地中程序性权利的构成,不同的学者有不同的建构方式。戚建刚等^[22]认为被征地农民应享有了解权、申请权、评论权、获得通知权以

及陈述和申辩等程序性权利;江必新^[23]认为表达权、知情权、参与权、监督权和请求救济权能较好地反应程序正当性;刘向南等^[24]通过知情权、参与权、表达权和监督权来界定征地中的程序性权利。这4类权利的划分也契合了中国共产党第十七次全国代表大会以来对加强农村基层治理、完善农民基本权益的重要论述。基于此,本文重点从知情权、参与权、表达权和监督权4个方面对征地过程中农民的程序性权利加以论述:

知情权:指知悉、获取信息的自由与权利,在征地过程中表现为平等的预征知情权、批复结果知情权、土地补偿知情权等^[24]。保障农户的知情权,是其他权利得到保障的重要前提和基础。及时、准确告知农户征地相关信息,农户才能够利用资源,并参与其中,维护自己的合法权益。

参与权:一般指人民参与管理国家事务和社会事务的权利。在参与权得到保障的前提下,农民才能接触征地各个环节,了解信息,而这正是监督权发挥效用的基础^[25]。

表达权:人们表达自己观点和看法的权利。在征地过程中,保障农户表达自身合理诉求的权益,并给予及时反馈,才能更好地保障征地公平。

监督权:是公民对国家机关、公职人员的行为进行监督的权利^[26]。被征地农民采取的一系列自我救济措施,如:信访、诉讼、申请行政复议等,都可以有效约束征地中的各项违法违规行为,使得征地工作更加透明化、规范化。

3 征地过程中农民的程序性权利对其“可行能力”的影响机制

3.1 理论影响

征地过程中,对农民程序性权利的保障通过增强农民的可行能力进而使其权益得到更好的实现。晋洪涛等^[27]发现程序性权利的保障能够有效改善农户的沟通能力,使得农户敢于和政府、村集体等进行谈判和沟通,合理表达自己的诉求。此外,在征地过程中,个体的社会关系网络通过各种资源与机会,增强了农户争取自身权益的能力^[10];而对农户知情权和参与权的保障,大大丰富了农户所积累的资源,农户得以清楚了解土地征收的一系列详情,进一步增强了其资源利用和机会选择的能力。总体来看,程序性权利的保障扩大了被征地农民的选择范围,知情权使农民更加详细地理解与征地有关的法律法规和实施政策,参与权使农民对征地流程和环节有了更深入

的了解,表达权提高了农民通过谈判和沟通争取利益的可能性,监督权则减少了“搭便车”的动机和农民争取自身权益的潜在成本,农民选择理想生活的可行能力得到了有效的提高。

3.2 程序性权利保障不足对可行能力的限制

在现实的征地过程中,由于程序的规范长期没有受到足够的重视,农民的程序性权利缺乏系统的保护,成为限制农民可行能力的重要因素。

3.2.1 知情权不充分 国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》中对于公告的具体事项有所罗列:“在征地依法报批前,要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径告诉被征地农户”。然而,由于过程中不合程序的操作或者有意识的屏蔽,导致部分征地信息与农户所接收到的不一致,影响了被征地农民的知情权^[28]。王红霞^[29]研究发现,农民对于土地征收的相关法律法规和对地方政府的决策过程知之甚少,导致他们很少有机会实行有效的监督,最终其权益受损。也有学者认为由于直接告知的方式缺失,使得被征地农户无法及时查询相关信息^[30]。因此,目前告知速度不及时、告知内容不完善,被征地农民对于关乎切身利益的补偿款分配查询困难,农民所享有的知情权极不充分,能够利用资源较少,导致农民在争取权益时往往“无处着手”。

3.2.2 参与权渠道受阻 中国共产党第十九次全国代表大会报告多次强调了“参与”这一关键词,保障人民参与权才能有效提升参与度。李平等^[25]提出如果被征地农民没有实实在在投入到征地的各个环节中,是不可能争取到自身权益的,更不用说监督权力。现实中,被征收农民享有的参与权非常有限,相关法律仅赋予了被征收人对补偿、安置等少数事项的权限,而涉及核心问题时,农民话语权却被完全剥夺^[31]。有效且核心的参与渠道被阻断,话语权被剥夺,农户几乎没有表达意见的机会,表达沟通能力自然大大降低。同时,刘向南等^[32]也发现农户接受政府提供的补偿时往往是被动的,只是一种单纯的行政强制征收行为。集体和农民的利益分立导致农民缺乏利益诉求的渠道。参与权的受限使得农户即使有可利用的资源也难以有效利用,机会选择的空间也受到严重压缩,导致其自身的合法权益难以得到有效保障。

3.2.3 表达机会缺乏 根据法规,被征地的农村集体经济组织和农民的意见应该被相关人民政府听取。然而,韦彩玲^[33]发现农民很少能独自与基

层政府商量征地范围、征地补偿等细节,“代表农民利益”的村干部掌握了话语权。此外,王世超^[34]发现权益争取意识不成熟,文化素质较低、组织化程度较低是失地农户的特点。他们往往会采用非正规方式进行利益表达,如走关系、游行来进行抗争,更有甚者,采取过激行为以争取利益^[35]。同时,她还认为表达权的限制往往会使农民维护自身正当利益的愿望在潜移默化中被抹杀,农民的声音越来越“微弱”,也就是利益表达的低话语权;久而久之,农民的表达沟通能力也在潜移默化中降低了。

3.2.4 监督渠道不畅 法律规定,征收土地补偿费用的收支情况应向本集体经济组织的成员公示,成员有权监督。但实际上,李晴^[36]发现“裁判员”和“运动员”都由地方政府充当,有力的监督在集体土地的征收中严重缺失。根据《土地管理法实施条例》,这类征地补偿纠纷主要由当地或上级政府裁定,且征地方案的实施并不会受这类争议的影响,由此可见,被征地农民的监督范围极为有限。失地农民的监督经常不仅未能改变土地被占、权益受损的命运而且举报的农民更可能因“无理上访”被劳动教养等^[37]。农户在维护自己的权利中,受到了外界较大的压力,这会极大地挫伤农户的维权积极性,导致监督难以实施。农户不愿意再主动去获取外界信息,主动表达自己的诉求,这在一定程度上降低了资源利用能力和表达沟通能力。

4 政策建议

要加强农户自助和影响世界的的能力,就要赋予其更多的自由^[38]。针对当前程序保障不足导致失地农民可行能力弱化的现实,以下3个方面是在制度建设上尤其应该重点响应的措施。

4.1 保障失地农民平等的政治机会

对农民土地权的夺取不是征地的目的,其真正的意图是在互相沟通的基础上实现两方的利益交换^[39]。因此,要多从弱势群体农户的角度出发,充分考虑失地农民的诉求,完善其利益表达机制^[40]。此外,要落实“增权”意识,其强调的是专注于弱势群体潜能的开发与提升。被征地农户作为征地制度的关键参加者,在制定政策、试行、施行等过程中,没有发挥主观能动性,而是被动接受^[41]。要给予他们平等参政的机会和顺畅的表达渠道,从而真正摆脱依赖走向独立性、自主性,实现可行能力的提升。

4.2 完善征地制度

崔娟娟^[42]认为失地农民完全实现市民化,稳定的经济是前提和基础,因此要采用多种方法促使其增收。反之,失业群体的自由若是被剥夺,不仅会减少收入,还会对其产生心理上的副作用,如丧失自立心和自信心^[38],从而大大削弱可行能力。因此,要着力改善失地农民的经济条件,结合地方经济社会发展的实际水平,有效提高征地补偿标准、合理调整土地增值收益分配格局。同时,要进一步完善社会保障制度,尤其是失地农民的针对性保障^[40],提升其机会选择能力。

4.3 丰富就业补偿机制

森认为,失业最大的弊端不是使人们丧失收入,而是丧失工作技能,丢失进取心和自信心,进而影响心理健康,导致家庭、社会紧张,最终剥夺人的可行能力。当农民由于征地变为失地农民后,政府要大力建立和完善失地农民的就业补偿机制,培养农民积极、自主参与就业的主动性,提升其劳动技能与职业素养,转换就业观念。同时,提供畅通的就业信息服务网络平台,促进农民再就业^[43]。

参考文献:

- [1] 梁慧星. 靠什么制约公权力的滥用? [J]. 时代法学, 2004(3): 3-5.
- [2] 吕图, 刘向南, 刘鹏. 程序公正与征地补偿: 基于程序性权利保障的影响分析[J]. 资源科学, 2018, 40(9): 1742-1751.
- [3] 姜媛. 可行能力理论视角下农村征地问题研究[D]. 沈阳: 辽宁大学, 2014.
- [4] 马永华. 森的可行能力理论及其农民问题[J]. 常州大学学报(社会科学版), 2011, 12(2): 25-28.
- [5] Barokas G. Choice theoretic foundation for libertarian paternalism: Reconciling the behavioral and libertarian approaches to welfare[J]. Journal of Mathematical Economics, 2019, 81(C): 62-73.
- [6] Fragiadakis D, Troyan P. Designing mechanisms to focalize welfare-improving strategies[J]. Games and Economic Behavior, 2002.
- [7] 高进云, 乔荣锋, 张安录. 农地城市流转前后农户福利变化的模糊评价——基于森的可行能力理论[J]. 管理世界, 2007(6): 45-55.
- [8] 徐玮, 董婷婷. 农民工“可行能力”的贫困[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2009, 11(1): 91-95.
- [9] 于莲, 陆树程. 为什么是“可行能力”——论厚的正义理论的合理性与优越性[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2018, 39(3): 17-26.
- [10] 卢圣华, 姚婷婷, 汪晖. 社会资本如何影响征地拆迁农户的生活? ——基于有序 Logistic 模型的实证分析[J]. 中国土地科学, 2017, 31(6): 3-12.
- [11] 唐为, 陆云航. 社会资本影响农民收入吗? ——基于关系网络、信任与和谐视角的实证分析[J]. 经济学家,

2011(9):77-85.

- [12] Kenneth J A, Amartya S, Kotaro S. Preface to the handbook. *Handbook of Social Choice and Welfare* [M/OL]. [2020-03-10]. <https://www.sciencedirect.com/handbook/handbook-of-social-choice-and-welfare>.
- [13] 张宏伟. 新时期农民需要文明道德的滋养[J]. 人民论坛, 2017(29):74-75.
- [14] 高韧. 可行能力匮乏与新生代农民工价值观管理[J]. 科学社会主义, 2011(1):88-91.
- [15] 汪晖, 陈箫. 土地征收中的农民抗争、谈判和补偿——基于大样本调查的实证分析[J]. 农业经济问题, 2015, 36(8):63-73, 112.
- [16] 孟雷, 王彦因, 李民, 等. 土地征收过程中的农民参与[J]. 安徽农业科学, 2012, 40(2):1187-1188, 1193.
- [17] 徐亚文. 程序正义论[M]. 济南: 山东人民出版社, 2004.
- [18] 王锡铎. 行政过程中相对人程序性权利研究[J]. 中国法学, 2001(4):75-90.
- [19] Cole P. Assessing the impact of a renewable energy programme in Bamyán, Afghanistan: The value of a capability approach[J]. *Energy for Sustainable Development*, 2018, 45:198-205.
- [20] 丁建军. 公民程序性权利及其价值考量[J]. 山东社会科学, 2006(9):85-88.
- [21] 霍亚楠, 祝天智. 被征地农民程序性权利保障研究[J]. 广东土地科学, 2018, 17(1):12-17.
- [22] 戚建刚, 唐梅玲. 精准扶贫对象的程序权利之行政法建构[J]. 行政法学研究, 2017(6):95-103.
- [23] 江必新. 行政程序正当性的司法审查[J]. 中国社会科学, 2012(7):123-140, 205-206.
- [24] 刘向南, 吕图, 严思齐. 征地过程中程序性权利保障与农民满意度研究——基于辽宁省6市30村的调研[J]. 中国土地科学, 2016, 30(5):21-28.
- [25] 李平, 徐孝白. 征地制度改革: 实地调查与改革建议[J]. 中国农村观察, 2004(6):40-45.
- [26] 程竹汝. 当代中国政治的三个基本问题与改革策略[J]. 科学社会主义, 2013(5):71-74.
- [27] 晋洪涛, 史清华, 俞宁. 谈判权、程序公平与征地制度改革[J]. 中国农村经济, 2010(12):4-16.
- [28] 李佳欣. 农村被征地者的征地补偿知情程度及其对补偿满意度影响的调查[J]. 中国管理信息化, 2017, 20(7):208-210.
- [29] 王红霞. 关于征地过程中农民知情权制度完善[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2008(4):13-17.
- [30] 邹爱华. 土地征收中的被征收人知情权保护[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 20130(6):118-130.
- [31] 渠滢. 不动产被征收人参与权的价值定位与制度重构[J]. 中国法学, 2018(1):225-244.
- [32] 刘向南, 曲福田, 许丹艳. 江苏省征地制度与农村经济社会发展调查[J]. 中国人口、资源与环境, 2006(4):49-54.
- [33] 韦彩玲. 城镇化背景下农民土地权益保障政策执行偏差研究[J]. 理论月刊, 2017(10):163-169.
- [34] 王世超. 失地农民利益的诉求问题研究[D]. 福州: 福建师范大学, 2013.
- [35] 彭小霞. 农村土地征收中农民利益表达的困境及完善路径[J]. 求实, 2013(5):87-93.
- [36] 李晴. 法院应在集体土地征收中发挥监督作用[J]. 法制博览, 2016(20):240.
- [37] 王凯. 土地征收中的农民权益保障研究[D]. 济南: 山东师范大学, 2016.
- [38] 韩洪刚. “可行能力”视角下的中国弱势群体问题研究[D]. 济南: 山东大学, 2008.
- [39] 邵晓光, 刘岩. 罗尔斯“公正制度”与阿马蒂亚·森“公正社会”的路径差异[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018, 46(2):13-19.
- [40] 张聪. 可行能力视角下失地农民补偿问题研究[J]. 中国集体经济, 2018(30):1-3.
- [41] 王三秀. 农村贫困治理模式创新与贫困农民主体性构造[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2012(8):51-56, 115.
- [42] 崔娟娟. 阿马蒂亚·森的可行能力视角下失地农民权利问题研究[D]. 沈阳: 辽宁大学, 2015.

Research Progress on the Influence of Procedural Rights Guarantee on the Feasible Ability of Land Expropriated Farmers

LI Ke-xing, LIU Xiang-nan

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Land requisition is the key institutional support to support the demand of industrialization and urbanization land, but for a long time, as the main body of the original land property rights of farmers collective, it is difficult to reasonably obtain the benefits brought by land appreciation. Some studies have found that the regulation of land expropriation procedure and the guarantee of procedural rights are beneficial to improve farmers' satisfaction and compensation level, but the internal mechanism of its influence is rarely revealed in depth. In this sense, we attempt to protect the rights and interests of famers as a starting point. This article attempted to based on Sen's theory of feasible ability, this paper made a comprehensive review on the existing research progress from three aspects: the connotation and composition of "feasible ability" of land expropriated farmers, the procedural right to ensure the effective participation of land expropriated farmers in the process of land expropriation, and the influence mechanism of procedural right on "feasible ability".

Keywords: feasibility; land expropriation; compensation for land expropriation; procedural rights